



[ نگاه کارشناس ارشد انرژی ]

## برنامه‌های توسعه در ایران مونتاز است

غلامحسین حسنتاش

از نظام تدبیر و برنامه‌ریزی نفتی  
در ایران می‌گویید

سپس در دولت و سپس در مجلس این‌ها چانه‌زنی می‌شود و بسته به‌زور هر وزارتخانه جرح و تعدیل می‌شود و نهایتاً جمع این‌ها مونتاز می‌شود. البته باید گفت که به دلیل ضعف ستادهای حکمرانی و تدبیر در درون وزارتخانه‌ها، برنامه خود وزارتخانه‌ها هم اغلب مونتازی از برنامه‌های زیرمجموعه‌ها و شرکت‌ها و بخش‌های زیرمجموعه است. در این مسیر چون فرایند چانه‌زنی برقرار است همه آموخته‌اند که باید در مورد طرح و برنامه‌های خود و اهمیت آن بزرگنمایی کنند و بیشترین امکانات و منابع را بخواهند تا به حداقل آن دست یابند. شاید اگر بخواهیم برای درک بهتر مثالی بزنیم برنامه در ایران شبیه ماشینی است که هر چرخش به یک سمت می‌کشد و گیربکس و فرمانش هم به سمت دیگری هدایت می‌کند و بعد هم معلوم نیست مینی‌بوس است یا اتوبوس است یا خودروی شخصی است و نهایتاً نتیجه این است که دور خود می‌چرخد این با ماشینی که همه چیزش در راستای یک حرکت مشخص طراحی تنظیم و هارمونیک شده است فرق دارد. برنامه باید یک کل منسجم در جهت تحقق اهداف ملی باشد و برای تدوین این اهداف تمام امکانات و اولویت‌های سرزمینی بررسی و آمایش شده باشد و همه دستگاه‌ها در تعقیب اهداف هم سوا باشند.

شاید ذکر مثالی از حوزه‌ای که با آن تا حدودی آشنایی دارم بد نباشد. فرض کنید توسعه صنعت پتروشیمی به‌عنوان یک هدف ملی به دلیل مزیت نسبی یا به هر دلیلی انتخاب شود در یک برنامه منسجم باید ما به ازای این هدف در همه دستگاه‌ها انعکاس پیدا کند یعنی این فقط برنامه صنعت نفت نیست این باید در نظام دانشگاهی و علمی و پژوهشی بازتاب یابد تا نیروی موردنیاز و دانش موردنیاز را تولید کند باید در بخش صنعت کشور بازتاب یابد تا تجهیزات و کالاهای موردنیاز را تأمین کند باید در بخش تجاری کشور بازتاب یابد تا برنامه بلندمدت صادرات و واردات را بر مبنای تولیدات بالفعل و بالقوه آن تنظیم کند باید تقاضای همه بخش‌های کشور برای انواع محصولات نهائی این صنعت مشخص باشد، بخش کشاورزی هم باید توسعه و مدرن کردن خود را با این مسئله تنظیم کند که مثلاً چه داده و ستانده‌ای باید با پتروشیمی داشته باشد همچنین بخش صنعت ساختمان و حمل‌ونقل، در این صورت بخش هدف‌گیری شده یعنی پتروشیمی به لوکوموتیو توسعه دیگر بخش‌ها تبدیل می‌شود و توسعه آن آثار انتشار گسترده پیدا می‌کند.

حالا اینجا در انتخاب این اهداف بحث آرمان‌گرایی یا واقع‌گرایی هم مطرح می‌شود. وقتی منابع محدود است نمی‌توان صد رشته را برای توسعه انتخاب کرد نمی‌توان در آن واحد در همه دانش‌ها و صنایع پیش رفت باید بهترین‌ها را از نظر مزیت‌هایی که در مطالعات آمایشی به دست می‌آید انتخاب کرد و به آثار انتشار نیز توجه کرد یعنی مخصوصاً

تصدی‌گری و بنگاهداری بر سیاست‌گذاری، مقررات‌گذاری و تدبیر امور غلبه دارد؛ کنترل و نظارت ضعیف است. این را غلامحسین حسنتاش، کارشناس ارشد انرژی می‌گوید. او معتقد است: برنامه باید یک کل منسجم در جهت تحقق اهداف ملی باشد، برای تدوین این اهداف تمام امکانات و اولویت‌های سرزمینی بررسی و آمایش شده باشد، همه دستگاه‌ها در تعقیب اهداف هم‌سو باشند. به گفته حسنتاش نظام برنامه‌ریزی و ساختار برنامه‌ها این چنین مشخصاتی ندارد. برای همین او برنامه‌ها را مونتاز ده می‌خواند. این گفت‌وگورا بخوانید.

چرا باید خواند:

برنامه‌های توسعه

در ایران بر مبنای

اقتصاد و درآمد نفتی

تهیه شده است، اما

خود زیرساخت‌های

نفتی چقدر

توسعه یافته است؟

تحلیل حسنتاش،

کارشناس ارشد انرژی

را بخوانید.

■ وقتی وضعیت کلی شش برنامه توسعه، برنامه چشم‌انداز ۲۰ ساله و برنامه بودجه را بررسی می‌کنیم، به نظر می‌رسد سرنوشت همه شبیه هم است. هیچ کدام به اهداف خود به‌طور کامل نرسیده‌اند. چرا؟

به نظر من چند علت وجود داشته است یکی این که برنامه‌ها از انسجام درونی و اهداف روشن ملی برخوردار نبوده است. شاید این نیاز به توضیح داشته باشد: من از بیش از بیست سال پیش بارها نوشته و گفته‌ام که دولت در ایران به عبارتی لفظ دولت را یک می‌کشد به این معنا که ساختار دولت در کار اصلی خود که حکمرانی یا به تعبیر بعضی، نظام تدبیر است بسیار ضعیف است و در ساختار دولت تصدی‌گری و بنگاهداری به‌شدت بر حکمرانی به مفهوم سیاست‌گذاری و مقررات‌گذاری و تدبیر امور غلبه دارد و کنترل و نظارت ضعیف است و شاید بتوان این تعبیر را به کار برد که ساختار دولت بیشتر به یک هولدینگ شبیه است تا یک دولت به مفهوم مدرن امروز، هولدینگ متشکل از شرکت‌هایی که هر یک به فکر کار خود هستند شرکت‌ها معمولاً ملی نگاه نمی‌کنند و می‌خواهند کار خود را پیش ببرند و خصوصاً در شرایطی که از یک‌سو محدودیت منابع و اعتبارات و امکانات وجود دارد و از سوی دیگر تعهدات وجود دارد، همه چیز را به سمت خود می‌کشند. این مسئله در تدوین برنامه هم بازتاب پیدا می‌کند در این ساختار، برنامه کلان ملی به مونتازی از برنامه‌های وزارتخانه‌هایی که در واقع وزارت خانه نیستند بلکه همان واحدها یا شرکت‌های زیرمجموعه هولدینگ هستند تبدیل می‌شود. هر وزارتخانه برنامه خود را می‌دهد که اغلب ربطی با دیگر دستگاه‌ها و ربطی با یک جهت‌گیری کلی ملی ندارد و در سازمان برنامه و

در سال ۱۳۸۱ وزیر نفت برنامه تولید ۴۰ میلیون تن LNG را به شورای اقتصاد برد. دبیر شورای اقتصاد از منظر خواست و من در مورد غلط بودن آن نظر دادم که موجود است؛ اما به آن توجهی نشد و این طرح در شورا تصویب شد، تا امروز بیش از ۲ میلیارد دلار و خدا می داند چقدر ریال در LNG هزینه شده و می شود یعنی تشکیلات و هزینه خود را دارد ولی ما امروز یک تن هم ظرفیت مایع سازی گاز یا تولید LNG نداریم.

در ابتدای مسیر توسعه اهدافی را انتخاب کرد که حرکت به سمت آن ها دیگر بخش ها را هم بیشتر به حرکت درمی آورد.

چنان که ذکر کردم برنامه های ما چنین نبوده است در برنامه های ما اهداف را هم دستگاهها تعیین کرده اند و هر یک براساس دیدگاه خود و نتیجه این شده است که ما همزمان می خواهیم در همه چیز پیشرفت کنیم کاری که حتی کشوری به قدرت صنعتی آلمان نمی کند و در هر دوره ای چند رشته محدود را به عنوان محور توسعه تعیین می کند. بهر حال همه این ها موجب غیرواقعی شدن و غیر قابل تحقق شدن برنامه ها شده است. ساختار طراحی چشم انداز هم کم و بیش همین گونه بوده است.

■ اگر برنامه اول در فضای دوقطبی ایدئولوژیک و انقلابی تدوین شده، شاید در برنامه های بعدی این عامل کم رنگ شده یا از موضوعیت افتاده باشد. چقدر دوقطبی ایدئولوژیک در ناکامی برنامه ها اثر گذار است؟

برنامه اول در فضای بعد از پایان جنگ تحمیلی عراق علیه ایران تدوین شد. یک دیدگاه اقتصادی در تدوین این برنامه غلبه داشت دیدگاهی که رشد اقتصادی را مقدم بر عدالت اجتماعی می دانست و نیز به نظر من درک درستی از مفهوم رشد و توسعه و تفاوت این دو نداشت و نتوانست تلفیق خردمندانه ای از عدالت و رشد را تدوین و دنبال کند. همچنین در زمان تدوین و اجرای این برنامه یک تفکری هم بر دولت وقت حاکم شد که باید مردم را از آخرت طلبی جدا کرد و به نیاطلبی گرایش داد. عده ای القا کردند که در زمان جنگ فرهنگ آخرت طلبی ترویج شده و با آخرت طلبی نمی توان دنیاسازی کرد و اگر بخواهیم رشد و سازندگی داشته باشیم باید فرهنگ نیاطلبی را ترویج کنیم به نظر من این القا انحرافی بود و نه پشتوانه کافی تئوریک داشت و نه پشتوانه عملی، فرهنگ آخرت طلبی زندگی مادی و دنیایی را فدای آخرت کردن است و بستگی دارد که وظیفه دنیایی انسان مؤمن را برای رسیدن به آخرت مطلوب او چه تعریف کنی این وظیفه می توانست ساختن یک کشور پیشرفته و توسعه یافته و ایده آل باشد که همه دنیا شیفته آن شوند و با ملاحظه آن به دین و حکومت دینی علاقه مند شوند و این نیز می توانست یک روش صدور انقلاب باشد و از این طریق می شد همان شور جنگ و ایثار را حالا بدون این که خطر مرگ در کار باشد به سمت آبادانی و بازسازی و پیشرفت کشور سوق داد. علاوه بر این اصولاً ما در شرایط بعد از جنگ امکانات و بضاعت دنیای گریزی و مصرف گرایانه و مانور نداشتیم و به نظر من خیلی از انحرافات از همین جا به وجود آمد. جامعه نیز بی عدالتی اجتماعی را تاب نیاورد و مشکلاتی به وجود آمد. اشتباه دیگر، باور تفکر اقتصادی حاکم بر برنامه به سیاست های موسوم به تعدیل ساختاری القائی توسط صندوق بین المللی پول و بانک جهانی (جهت جذب سرمایه خارجی و حمایت های مالی بین المللی) آن هم به صورتی سطحی و بدون توجه به بسترهای نهادی بود و این در حالی بود که شکست این سیاست ها که بسیار دگم بود و به همه کشورها به صورت یکسان و بدون توجه به تفاوت های آن ها دیکته می شد، آشکار شده بود و در بسیاری از کشورها شکست خورده بود.

نکته دیگر نوعی شتاب زدگی و عدم توجه به نرم افزارها چه در تدوین و چه در اجرای برنامه بود. منظورم از نرم افزارها توجه به مطالعات آمایشی در سطح ملی یا مطالعات فنی و اقتصادی در سطح طرح ها و پروژه ها و توجه به زیرساخت های علمی و دانشی و نیازهای نیروی انسانی است. به نظر من این مسائل بعداً هم تغییر اساسی و ریشه ای نکرد و کم و بیش این ها در کنار مسائلی که قبلاً اشاره کردم دلایل عدم موفقیت کامل برنامه ها بوده است.

■ آیا خارج از برنامه و دولت گرایش های اقتصادی دیگری هست که می خواهد جهت گیری ها را تغییر دهد؟

مسئله دیدگاه های دیگری هست. در مقابل گرایش اقتصاد نئوکلاسیک که عمدتاً حاکم بوده دیدگاه های سوسیالیستی، دیدگاه های نهادگرا و دیدگاه های دیگری وجود داشته که کمتر مورد توجه قرار گرفته است و به نظر من روز به روز بیشتر آشکار شده که بسیاری از هشدارهای آن ها بجا بوده است.

■ مشکل برنامه ها در ایران به سیاست گره خورده یا نظام دانش؟

من فکر می کنم در مسائل مربوط به جامعه و انسان و به طور کلی علوم انسانی نمی توان مانند علوم دقیقه و مهندسی علل را تفکیک کرد و علت واحد را جستجو کرد. همه این ها مؤثر هستند و باهم پیوند دارند دیدگاه های سیاسی روی انتخاب ها تأثیر می گذارد.

شرایط سیاسی انتخاب مردم را محدود می کند و ممکن است مردم نتوانند کسانی را که دانش کافی در برنامه ریزی و اداره کشور دارند انتخاب کنند.

■ برخی معتقدند برنامه توسعه کلان و برنامه خرد یعنی بودجه بر مبنای آرمان گرایی تدوین می شود نه واقع گرایی؛ به نظر شما حلقه مفقوده کجاست؟

مسئله آرمان گرایی هم وجود دارد. اما به نظر من یک مشکل اساسی دیگر هم در کنار مشکلاتی که ذکر شد هست و آن فقدان احزاب کارآمد و توانا و گسترده است. ساختار سیاسی ایران به هر دلیل اجازه شکل گیری چنین احزابی را نمی دهد که در اینجا موضوع بحث نیست اما فقدان چنین احزابی روی برنامه ها تأثیر می گذارد. در دموکراسی های پیشرفته احزاب مواضع و مرامنامه و برنامه دارند و مردم در واقع به برنامه ها یا تز سیاسی و اقتصادی این احزاب رأی می دهند و احزاب نماینده به مجلس می فرستند و رئیس جمهور و وزیر به دولت می فرستند که این برنامه را دنبال کنند ولی در ایران رئیس جمهور یا یک سری وعده ها و نمایندگان مجلس با وعده های متفاوت و عمدتاً با خاستگاه های منطقه ای و نه ملی وارد دولت و مجلس می شوند و هر یک سعی می کنند این وعده ها را در برنامه ها یا بودجه های سالانه بگنجانند. لذا برنامه ها هم آرمان گرایی می شود وزرا هم تک تک از چنین مجلسی رأی اعتماد می گیرند و سعی می کنند وعده های بدهند که مورد توجه اکثریت نمایندگان باشد ولو در جهت منافع عمومی ملی نباشد. این وضعیت هم یکپارچگی در آینده و هم یکپارچگی در برنامه را از بین می برد.

■ جایگاه نفت در برنامه های توسعه در دوران وفور و افول نفت چگونه است؟

متأسفانه عملاً برنامه ها با وفور و افول نفت دچار قبض و بسط شده است و یا تغییرات اساسی در درآمد نفت در میانه برنامه تحقق آن را با مشکل مواجه کرده است و این تسلسل منطقی برنامه را به هم زده است. این مشکل از رژیم گذشته شروع شد، برنامه پنجم رژیم گذشته ابتدا در تداوم دو برنامه نسبتاً موفق سوم و چهارم تدوین شده بود اما با وقوع شوک اول نفتی در سال ۱۳۵۲ برنامه تجدیدنظر شد و بسط داده شد و به زیرساخت های اقتصاد توجه نشد و در اوج درآمد نفتی بن بست های زیادی به وجود آمد و اقتصاد دچار بحران شد متأسفانه از این تجربیات استفاده نشد و در دولت نهم و دهم همین مسائل تکرار شد البته به صورت بدتر چرا که آن وقت برنامه را تجدیدنظر کردند و برنامه غلطی را تدوین کردند ولی در اینجا از برنامه عدول کردند.

■ از برنامه سوم توسعه چه اهدافی در حوزه نفت دنبال شد و چقدر به آن عمل شده است؟

اگر برنامه به صورت ملی و یکپارچه و واقع گرایانه تدوین شود باید یک فرایند از پایین

## نکته هایی که باید بدانید

- عملاً برنامه ها با وفور و افول نفت دچار قبض و بسط شده است و یا تغییرات اساسی در درآمد نفت در میانه برنامه تحقق آن را با مشکل مواجه کرده است و این تسلسل منطقی برنامه را به هم زده است.
- نظام تدبیر ما فاقد نظام تصمیم سازی است. نظام تصمیم سازی باید تمام گزینه های مختلف تصمیم گیری در مورد یک معضل را مبتنی بر تجارب بین المللی و داخلی مطالعه و بررسی کند؛ همه آثار و تبعات هر تصمیم احتمالی را شناسایی کند و مبتنی بر این آگاهی ها و با علم به آثار و تبعات، یک گزینه را انتخاب کند و تصمیم بگیرد.
- در همه برنامه های توسعه بر اولویت توسعه میادین مشترک نفتی تأکید شده ولی اغلب در وزارت نفت این اولویت رعایت نشده است. قرار بوده گازهای همراه نفت که سوزانده می شود جمع آوری شود ولی بخش قابل توجهی از آن جمع آوری نشده.
- در برنامه های توسعه قرار بوده برای صیانت از میادین نفتی و افزایش بازبافت از این میادین گاز کافی تزریق شود ولی هرگز به میزان تعیین شده در برنامه و حتی نصف آن انجام نشده است.

به بالا و بالا به پایین طی شود یعنی از پایین بخش‌ها، پتانسیل‌ها و مسائل و مشکلات و وضعیت و امکانات و نیازهای خود را ارائه می‌دهند و برنامه بر مبنای جهت‌گیری ملی با توجه به این داده‌ها تدوین می‌شود و سپس از بالا تکلیف بخش‌ها را مشخص می‌کند و امکانات همه بخش‌ها باید در مسیر کمک به آن هدف یا اهداف توسعه ملی جهت‌گیری شود. مثلاً بخش نفت می‌گوید چه پتانسیلی برای تولید نفت وجود دارد ولی نیاز ملی باید از بالا تعیین کند که چه میزان از این پتانسیل باید به فعلیت درآید اما چنانچه قبلاً گفتیم برنامه‌ها بیشتر مونتاز بوده است. یعنی فرایند از پایین به بالا طی شده ولی از بالا به پایین طی نشده و به عبارتی بخش‌ها برای توسعه ملی تعیین تکلیف کرده‌اند نه جهت‌گیری توسعه ملی برای بخش‌ها و در این فرایند ناقص، بخش‌ها با علم به محدودیت منابع در مورد پتانسیل‌های خود اغراق کرده‌اند که امکانات و منابع بیشتری بگیرند مثلاً در نفت که من اطلاع دارم مرتباً در مورد حجم ذخایر نفت اغراق شده است و ظرفیت تولید نفت خام در حدودی غیرقابل تحقق مثل هفت میلیون و شش میلیون بشکه پیشنهاد شده است که هرگز هم محقق نشده است و اقتصاد ملی هم اصلاً بررسی نکرده است که به فرض تحقق این ارقام آیا ظرفیت اقتصاد ملی اصلاً به این میزان تولید نیاز دارد یا نه و آیا به مصلحت اقتصاد کلان و نیاز توسعه است یا نه.

البته اهداف دیگری هم مطرح بوده است که محقق نشده. مثلاً در همه برنامه‌های توسعه بر اولویت توسعه میادین مشترک نفتی تأکید شده ولی اغلب در وزارت نفت این اولویت رعایت نشده است. قرار بوده گازهای همراه نفت که سوزانده می‌شود جمع‌آوری شود ولی بخش قابل توجهی از آن جمع‌آوری نشده. البته آن که گفت‌وگو می‌کنیم به دلیل تحریم تولید نفت خام و به تبع آن تولید گاز همراه نفت و به مشعل سپردن آن کاهش یافته ولی به‌محض افزایش تولید مشکل به قوت خود باقی است. در برنامه‌های توسعه قرار بوده برای صیانت از میادین نفتی و افزایش بازافت از این میادین گاز کافی تزریق شود ولی هرگز به میزان تعیین شده در برنامه و حتی نصف آن انجام نشده است. در برنامه‌های اخیرتر قرار بوده است که بر طرح‌ها و پروژه‌های بهره‌وری انرژی تأکید شود و وزارت نفت به داوطلبان سرمایه‌گذاری بر روی ارتقای بهره‌وری انرژی تضمین بدهد که انرژی آزاد شده را تا زمان بازگشت سرمایه به قیمت‌های منطقه‌ای (فوب خلیج فارس) از آن‌ها می‌خرد ولی چنین نشده است و بسیاری موارد دیگر.

#### ■ برخی معتقدند که عدم وابستگی به نفت در برنامه بودجه در فضای تزلزل و

تردید عنوان می‌شود و هرگز در برنامه توسعه سیاست‌گذار به این هدف اعتقاد ندارد.

#### شما چه فکر می‌کنید؟

من هم فکر می‌کنم چنین است. چراکه ترک این اعتیاد یعنی قطع وابستگی به نفت و درآمد نفت کار یک سال و دو سال نیست و برنامه‌ریزی بلندمدت و پایبندی جدی به برنامه می‌خواهد. باید استراتژی توسعه صنعتی داشت که نداریم باید مسیر توسعه همه‌جانبه متناسب با شرایط کشور را انتخاب کرد که نکرده‌ایم باید نحوه تعامل منطقی با جهان در راستای تحقق توسعه را تدوین کرد که نکرده‌ایم و باید کارآمدی در اجرای برنامه‌ها داشت که نداریم وقتی این‌ها نیست و اقتصاد در انفعال راهبری می‌شود یعنی باور به این مسئله هنوز به وجود نیامده است یا حداقل درک درستی از نحوه قطع این وابستگی وجود ندارد. پس وقتی که در اثر فشار تحریم‌ها بر صادرات نفت، این مسئله مطرح می‌شود و جایگزینش نیز تبیین نمی‌شود، این خودش به نوعی یک انفعال است نه یک برخورد فعال.

#### ■ وضعیت امروز صنعت نفت که از نابسامانی نیروی انسانی و سرمایه و استهلاک آن

#### می‌گویند ریشه در چه دارد؟

به نظر من از خیلی چیزها ریشه می‌گیرد. بی‌ثباتی مدیریتی، به کارگیری مدیران ناآگاه، بی‌برنامگی، عدم توجه مطلق به پژوهش و مطالعات، فقدان برنامه‌ریزی نیروی انسانی عدم توجه به آموزش‌های بدو و حین خدمت کارکنان و عدم توجه به بهره‌وری کل عوامل اعم از نیروی کار و سرمایه.

#### ■ برخی معتقدند نظام تدبیر سلامت عقل و روان خود را از دست داده است. جامعه

#### چه پتانسیلی دارد تا نظام بوروکراسی راه‌حلی برای مشکلات آن پیدا کند؟

به نظر من نظام تدبیر ما مانند آدمی می‌ماند که دردهایی در بدنش ظهور پیدا کرده و به جای این که به فکر مراجعه به متخصص و علاج درست باشد و خود را در مسیر

درمان تخصصی قرار دهد تلاش کرده است که با دردها کنار بیاید و با مصرف مسکن‌های گاه‌بویگاه، درد را تحمل کند. گاهی هم خیلی ذوق‌زده می‌شود که مثلاً برای چندی یک درد را ساکت کرده است و این دردها باز هم برمی‌گردد و گسترش می‌یابد. متأسفانه نظام تدبیر ما فاقد نظام تصمیم‌سازی است. نظام تصمیم‌سازی باید تمام گزینه‌های مختلف تصمیم‌گیری در مورد یک معضل را مبتنی بر تجارب بین‌المللی و داخلی مطالعه و بررسی کند و همه آثار و تبعات هر تصمیم احتمالی را شناسایی کند و نظام تصمیم‌گیری مبتنی بر این آگاهی‌ها و با علم به آثار و تبعات، یک گزینه را انتخاب کند و تصمیم بگیرد. نظام تصمیم‌سازی حلقه واسط بین نظام تصمیم‌گیری و نظام پژوهشی هم هست و این حلقه اینک مفقود است و لذا از یک‌سو تصمیمات درست گرفته نمی‌شود و از سوی دیگر تقاضایی برای پژوهش و مطالعه وجود ندارد.

در ساختار سیاسی فعلی کشور خیلی سخت می‌دانم که جامعه بتواند نقش زیادی ایفا کند تنها کار شاید این باشد که سازمان‌های مردم‌نهاد تخصصی با مسائل فعال‌تر برخورد کنند و هر NGO تخصصی در حیطه تخصص خود تلاش کند به‌نظام تدبیر کمک فکری بکند، هشدار و راه کار بدهد.

#### ■ شما از خسارت‌های غیرقابل جبران بر نفت می‌گویید. این‌ها چیست و نسبت آن

#### با برنامه‌ها چیست؟

در دوره قبلی وزارت با کمترین مطالعه سازمان صنعت نفت را از هم پاشید و با تأسیس صدها شرکت هزینه‌های صنعت نفت را افزایش داد. کارایی صنعت نفت را پایین آورد. ایجاد باکس‌های سازمانی فراوانی برای جذب نیروی انسانی را سبب شد و تعاملات بین بخش‌های مختلف را پیچیده کرد. به‌گونه‌ای که پس از مدتی خودشم در نحوه هماهنگ کردن و اداره این همه شرکت در مانده شد و به شرکتی ایتالیایی بنام «بین» متوسل شدند که وضعیت را بررسی کند و راه کار ارائه دهد و «بین» در گزارش نهایی خود اذعان کرد بسیاری از این تغییرات ساختاری شتاب‌زده و اشتباه بوده است. البته «بین» در فاز اول به راهکار نرسیده و برای فاز دوم هم که باید راهکار ارائه می‌کرد، به دلیل تشدید تحریم‌ها بازنگشت. در دولت‌های نهم و دهم آن باکس‌های سازمانی پر شد آن‌ها نه بر مبنای استانداردهای لازم و نیروی انسانی متورم شد. همچنین در آن دولت مدیریت صنعت نفت نیز تا پایین‌ترین سطوح زیر و زبر شد در دولت یازدهم هم این زیر و زبر کردن و به‌کارگیری مدیران غیرمتخصص ادامه یافت و سیاست‌زدگی و بده بستن‌های سیاسی روزبه‌روز بیشتر بر گزینش مدیران سایه افکند. فرایند طبیعی حرکت هر می نیروی انسانی در سازمان سال‌هاست که به‌هم خورده است. ساختار و روش‌ها و مدیریت و منابع انسانی که مهم‌ترین ارکان یک سازمان هستند و در گذشته صنعت نفت را به یک پیش‌تاز و الگو در کشور تبدیل کرده بود مخدوش شده است. خوب از این سیستم بعید است که برنامه‌های درست بیرون بیاید.

بعضی خسارات عمده را نیز بد نیست اشاره کنیم در سال ۱۳۸۱ وزیر نفت برنامه تولید ۴۰ میلیون تن LNG را به شورای اقتصاد برد. دبیر شورای اقتصاد از من نظر خواست و من در مورد غلط بودن آن نظر دادم که موجود است اما به آن توجهی نشد و این طرح در شورا تصویب شد شامل ۴ واحد ۸ تا ۱۰ میلیون تنی LNG خلاصه این که تا امروز بیش از ۲ میلیارد دلار و خدا می‌داند چقدر ریال در LNG هزینه شده و می‌شود یعنی تشکیلات و هزینه خود را دارد ولی ما امروز یک تن هم ظرفیت مایع‌سازی گاز یا تولید LNG نداریم. در سال ۱۳۹۳ طرح پالایشگاه‌های هشت‌گانه سیراف مطرح شد بدون این که مطالعات کافی در مورد تأمین خوراک (میعانات گازی پارس جنوبی)، بازاربایی محصولات، اندازه اقتصادی واحدهای هشت‌گانه پالایشی، مکان‌یابی و غیره وجود داشته باشد شرکت‌های بخش خصوصی و خصولتی داوطلب سرمایه‌گذاری نیز به شکلی فریب نفت را خوردند و فکر کردند کارها در نفت با مطالعات کافی دنبال می‌شود نتیجه این که پنج سال است در خود صنعت نفت و در شرکت‌های داوطلب هزینه می‌شود اما به هیچ جایی نرسیده است و حالا بعد از پنج سال اخیراً ظرفیت پالایشی این طرح را از ۴۸۰ هزار بشکه به ۳۶۰ هزار بشکه تقلیل داده‌اند تا ببینیم بعد از اتلاف منابع بیشتر چه می‌شود. خط لوله انتقال گاز به پاکستان، کارخانه NGL خارک و نمونه‌های فراوانی از اتلاف منابع در اثر تصمیمات بی‌مطالعه یا ضعف مدیریت در نفت را می‌توان برشمرد. ■

تهیه و استقرار بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در یک چهارچوب میان مدت مخارج دولتی در یک فرآیند یکپارچه از بالا به پایین و از پایین به بالای برنامه‌ریزی راهبردی شش مرحله‌ای انجام می‌گیرد که نتیجه هر مرحله در مرحله بعدی مورد استفاده قرار می‌گیرد.

## [ نگاه برنامه‌ریز ]

# نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد

## اجرا در یک چهارچوب میان مدت مخارج دولتی



محمد کوردجه

اقتصاددان

### چرا باید خواند:

این روزها از اصلاح

ساختار بودجه

می‌گویند، اما به نظر

می‌رسد آنچه

مطرح می‌شود

از تباطواری گامی با

دستاورد های قبلی

سازمان برنامه و

بودجه ندارد. مقاله

کوردجه را بخوانید.

### کلید

یکی از بحث‌های مهم که به هنگام تهیه برنامه‌های توسعه به آن پرداخته می‌شود، آسیب‌شناسی برنامه‌های گذشته است. براساس قانون برنامه و بودجه (مصوب اسفند ۱۳۵۱)، نظام بودجه‌ریزی ایران یک نظام «بودجه برنامه‌ای» است. بدین ترتیب بودجه‌های سالانه باید بر مبنای برنامه‌های سالانه، برنامه‌های سالانه بر مبنای برنامه‌های پنج‌ساله و برنامه‌های پنج‌ساله بر اساس برنامه‌های بلندمدت تهیه شوند. اگرچه پس از تصویب قانون مزبور کشور دارای شش برنامه مصوب بوده است، لیکن اجرای حکم فوق هیچ‌گاه به‌طور کامل به اجرا درنیامده است و بحث مغایرت بودجه‌های سالانه با برنامه‌های میان‌مدت همواره مطرح بوده و هست. عوامل متعددی در این امر مؤثر بوده‌اند که مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از:

الف) مشکلات فنی و ساختاری: مانند غیرقابل انعطاف بودن احکام و هدف‌ها، نبود جدول مینا، نبود اولویت‌ها و شاخص‌های بخشی و به ویژه نبود برنامه‌های اجرایی (عملیاتی)  
ب) مشکلات ناشی از ساختار و رفتارهای سیاسی: با توجه به اینکه دوره‌های برنامه‌های پنج‌ساله با دوره‌های ریاست جمهوری و با مجلس شورای اسلامی منطبق نبوده است، همواره دولت‌ها یا نمایندگان ادوار مختلف مجلس نسبت به برنامه‌های تصویب شده ملاحظاتی داشته‌اند که همین امر مانعی در اجرای موفقیت‌آمیز برنامه‌ها به‌شمار می‌رفته است.

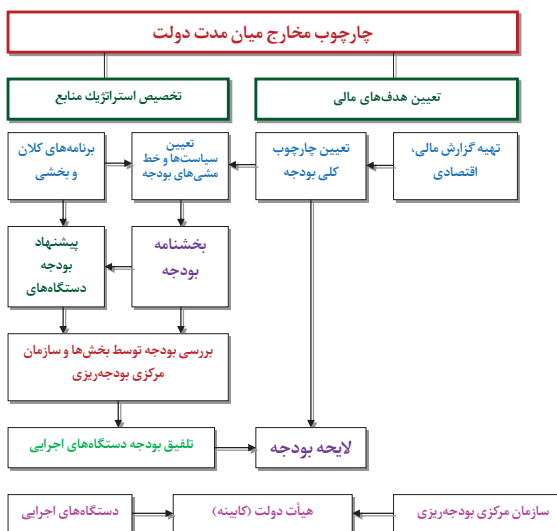
برای اجرای نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد (که قرار است مبنای تهیه بودجه‌های سالانه قرار گیرد)، با توجه به اینکه تحقق شاخص‌های عملکرد به زمان طولانی‌تر از یک سال نیاز دارد، لازم است چهارچوب‌هایی با افق زمانی بلندمدت‌تر پیش‌بینی شود. این چهارچوب‌ها باید هماهنگ با برنامه‌های توسعه میان‌مدت و بلندمدت و در جهت تحقق اهداف پیش‌بینی شده در آنها باشند.

از طرف دیگر، انعطاف‌پذیر نبودن برنامه‌های میان‌مدت منابع زیادی را در اجرای بودجه‌های سالانه ممکن است ایجاد کند. برای رفع این مشکل در کشورهای پیشرفته دنیا و برخی از کشورهای در حال توسعه در سال‌های اخیر از چهارچوب‌های میان‌مدت مخارج دولت (Medium Term Expenditure Framework / MTEF) استفاده شده است. دوره زمانی این چهارچوب‌ها بین ۲ تا ۵ سال و هدف‌های کمی و کیفی استفاده شده در آن‌ها منطبق و بر اساس هدف‌های پیش‌بینی‌شده در برنامه‌های توسعه آنها است. چهارچوب میان مدت مخارج دولتی ارتباط بین تخصیص منابع بودجه مبتنی بر اولویت‌های سیاستی و انضباط مالی مورد نیاز بودجه را برقرار می‌سازد. مفاهیم چهارچوب مذکور ارتباط نزدیکی با مفاهیم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد دارد و از طریق تخصیص بهینه منابع به برنامه‌ها و بودجه‌ریزی فراتر از افق سالانه، موجب بهبود عملکرد برنامه‌ها می‌شود.

نکات مهمی که قبل از شروع به اجرای نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در چهارچوب میان مدت مخارج دولتی باید مورد توجه قرار گیرد به شرح زیر است:

- زمان مورد نیاز برای اجرای فرآیند اصلاح
- رهبری فرآیند
- تجربه و علاقه‌مندی

- مهارت‌ها، استعدادها، مرتبط و ویژگی‌های کارکنان
- وجود یک روش جامع و سازگار مرحله‌بندی‌شده
- تشخیص پیچیدگی و مکمل بودن اصلاحات
- چالش‌های فنی
- تفاهم و اعتمادسازی
- متقاعد کردن مدیران به توانایی اجرای روش‌های جدید
- چالش‌های پیش رو



### پیشنهاد روش اجرایی

تهیه و استقرار بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در یک چهارچوب میان مدت مخارج دولتی در یک فرآیند یکپارچه از بالا به پایین و از پایین به بالای برنامه‌ریزی راهبردی شش مرحله‌ای انجام می‌گیرد که نتیجه هر مرحله در مرحله بعدی مورد استفاده قرار می‌گیرد. اقدامات تفصیلی هر مرحله به شرح زیر است:

مرحله ۱- در این مرحله چهارچوب کلان اقتصادی تهیه می‌شود. از این چهارچوب برای پیش‌بینی منابع و مصارف بودجه در دوره مورد نظر (۲ یا ۳ ساله) استفاده می‌شود. فعالیت اصلی و کلیدی این مرحله تجزیه و تحلیل کلان و الگوسازی است، که در دستیابی به انضباط مالی ضروری است. داشتن چهارچوبی از آنچه که از نظر مالی استحکام کافی برای اتخاذ تصمیم در شرایط متفاوت را داشته باشد، ضرورت دارد. بدین منظور، «مرتبط ساختن پیش‌بینی‌های اقتصادی به هدف‌های مالی» و همچنین «الزامات ساختن و استفاده از الگوها» از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.

«مرتبط کردن پیش‌بینی‌های اقتصادی به هدف‌های مالی»- حرکت از برنامه‌ریزی به سوی بودجه‌ریزی غالباً با ناسازگاری‌هایی از جمله تعهدات اضافی روبرو است و دلیل این ناسازگاری این است که در تصمیمات متخذ محدودیت‌های منابع و هزینه‌های مربوطه مورد توجه قرار نمی‌گیرد. الگوها از طریق کنترل سازگاری داخلی و انجام پیش‌بینی‌های دقیق به تشخیص مشکلات می‌توانند کمک کنند.